

## 公的年金制度の現状と改革：

### I L O の政策方針\* (要約の翻訳)

#### The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office (Executive Summary)

C. ギリオン

渡 部 記 安\*\*

#### はじめに

21世紀における社会保障制度、とくに引退後所得保障制度の世界的な重要性に鑑み、社会保障問題・労働問題に関する公的な世界的研究機構であるILO（国際労働機構）が2000年5月1日に、“The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office”を出版した。

本書は約800頁に及ぶ学術的大著で、公的年金制度に関する世界的現状と21世紀における改革の必要性和潮流を詳細に分析した歴史的文献であり、先進諸国を含む世界各国における「公的年金制度改革に関する21世紀の政策的指針」であるとともに、「21世紀における引退後所得保障制度専攻の大学院生に対する教科書」としても世界的に高く評価されている。なお、ILO客員研究員である訳者（渡部記安）は、本書編集責任者でもあるILOのC. ギリオン社会保障局長の要請により、唯一の日本人として2本の英文原稿を寄稿する榮譽に浴した。

本書があまりの大著のため、ロンドン、パリ、ニューヨークにおける記念記者会見用および大衆に対する啓蒙用として「Executive Summary (要約)」が作成され、配布された。「要約」とは言え、「43頁もある、独立した一つの立派な学術論文」であり、この「Executive Summary」を訳出したのが「本翻訳」である。読者は、「この翻訳を通じて、この学術的大著の

---

※ The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office (Executive Summary)

※※立正大学大学院社会福祉学研究科教授

キーワード：年金，社会保障，高齢社会，国家財政，金融市場，出生率，労働力率，定年，所得代替率

概要を簡潔に知ることが可能」である。このため、まずこの要約を訳出し、わが国の研究者に対して紹介する。

なお、訳者はこの大著に関する日本における翻訳出版を、ILOより要請されている。また、ISSA（社会保障担当官庁国際研究機構）学会員「国際年金比較研究会」（代表：渡部記安）は、公私年金制度に関する世界的権威者を招聘し、「国際年金セミナー」を5回開催し、既にC. ギリオン ILO 社会保障局長も1回招聘している。しかし、今回の大著出版を記念し、また21世紀におけるわが国超少子・超高齢社会における公的年金制度の理想像を模索するために、改めて同局長を東京に招聘し、2000年5月19日に日本労働研究機構、ILO 東京支局と共催で、「国際年金講演会（第6回国際年金セミナー）」を開催し、国会議員を含むわが国の引退後所得保障制度に関する多数の政策決定者・研究者に対して、最新の世界情報の提供を行なった。

## I. 序 論

この「要約」(Executive Summary)は、ILO（国際労働機構）から近々出版予定の「公的年金制度—その現状と改革」(Social Security Pensions: Development and Reform)と題する「学術専門書」（以下、本書という）の概要を提供するものである。

「本書」は我々C. ギリオン、J. ターナー、C. ベイリー、D. ラテュリッペが編集したが、実質的にはILO 社会保障局内外の非常に多数の寄稿者の努力の成果である。このため、我々編集者は、寄稿者すべてに対してここに感謝の意を表すると共に、「本書」におけるすべての誤謬と脱落の責任は、すべて我々自身にある事実を明確に表明したい。

なお、この「要約」および「本書」はILO 社会保障局により執筆されたものではあるが、ここに表明された見解は、必ずしもILO 自体の見解を反映するものではない。

19世紀初頭においては、老齢年金の保障を得ていた被用者は、ほとんど存在しなかった。先進諸国においてさえ、ほとんどの国民は若くして死亡するか、または60歳代後半まで勤労し、その後同居する子供の下で短期間の引退生活を送り、70歳代前半には死亡した。「高齢とは、一般的には貧困を意味した (To be old generally meant to be poor)。障害とは、貧困の早期化かつ長期化を意味した (Being disabled signified that poverty began earlier)。被用者が長生きするということは、貧困生活の長期化を意味した (To survive the wage earner implied that poverty lasted longer)。子供たちからの経済的支援がないことは、慈善かまたは最低限度の公的扶助に依存せざるを得ないことを意味した (No support from children meant being thrown back on charity or minimal public support)。」

発展途上諸国および中所得諸国にとっては、事態は非常に深刻であった。すなわち、所得は実質的に最低限度の生存維持水準に近く、しかも子供たちの両親に対する支援能力はほとんど皆無であり、このため「死期は早期に到来し、人生とは不快であり、野蛮であり、短期間で

あった (death came earlier: life was nasty, brutish and short)。」

しかし、21世紀の初頭までに、状況は劇的に変化してきた。先進諸国においては、高齢世代の貧困問題は、従来とは異なり、今や現役世代の貧困問題と相対的に比較可能な程度に水準 (comparable levels) にまで改善してきた。平均寿命は長期化し、ほとんどの被用者はますますの所得のある意義ある引退生活 (a significant period of retirement with a reasonable income) を期待可能となった。障害年金 (disability pensions) が創設され、また早期引退 (early retirement) が可能となったため、就労不能者にとり金銭的リスク (financial risks) は減少してきた。ほとんどの女性は遺族年金 (survivor's pension) の受給権を取得し、ますます多くの国民は自らの権利として被用者年金の受給権を所得した。さらに、これらの変化に加えて、ますます多くの発展途上諸国は、先進諸国の経験を参考にして、年金制度普及率の向上や給付水準の改善に努力し始めている。

社会的諸条件におけるこのような価値ある改善の大部分は、過去百年間における最も偉大な社会的発展のひとつと評価されるべき「公的年金制度 (social security pensions) の創設」に起因するものである。20世紀前半における大きな停滞ののち、その後半において公的年金制度は急速な発展を遂げた。先進諸国における公的年金給付額は、GDP (国内総生産) の2倍の成長率で増大した。他方、発展途上の中所得水準のますます多くの諸国が、国民に公的年金を提供しようと政策努力をしつつある。

しかし、本書で述べているように、この政策努力はわずか半分しか達成されていないのが実態である。現在の世界における公的年金制度は変動の状況下にある。一方では、先進諸国は、年金給付額の財源確保に対して新しい構造を模索検討しつつある。このためには、注意深い検討と新しい国民的合意の形成が必要であろう。しかし、他方においては、地球上の人口の圧倒的多数は、依然として高齢や障害に対する所得保障 (income security) を全く有しない状況下にある。この地球上の先進諸国における被用者が享受している所得保障を、その他のすべての諸国の被用者に拡大発展させることが、依然として21世紀初頭における最大の政策課題の一つとして残されている。この政策課題達成のためには、非常に大きな努力と、偉大な想像力と、発展途上諸国における多様に異なる状況に対する啓蒙の適応能力が要求される。この政策課題の達成とは、公的年金制度 (およびすべての形態の社会保障制度) の普及率 (coverage of pension schemes) 向上と、その「ガバナンス」(Governance) の改善と、制度構造そのものの経済的効率性の確立と国際的に受容された人間のおよび社会的価値に対する適合性の確立を意味する。

## 1. 本書について

本書は、3つの主要な目的を有する。

その第一でかつ最大の目的は、現行の公的年金制度の改革改善を計画している諸国、または初めて公的年金制度の創設を計画している諸国における、政策研究者 (policy analysts) や政策

決定者（decision-makers）に対する参考文献として機能することである。このグループの読者にとっては、世界の他の地域で何が起きているのか、その意義は何かということは、彼ら自身が自ら策定し実施しなければならない政策に対して、決定的に重要であり参考となる。このような諸国においては、彼らの政策を構想・検討するに当たり参考とすべき自国の経験をほとんど有しないため、このことは特に当てはまる。バランスのとれた政策評価（balanced assessment）とは、他の諸国で何を実施しているかという実態分析を行ない、さらに公的年金制度改革を計画している自国の特殊な状況や歴史に対して調和適合するように修正することにより、初めて可能となる。

本書の第2の主要な目的は、主として大学院生または学部最終学年の学生で、地球的規模における公的年金制度の構造を研究し、さらに公的年金制度に関する現状のみならず、異なる公的年金構造から発生する社会的経済的影響を理解し分析しようとする読者に対する教科書として機能することにある。

前記2つのグループの読者にとっては、可能な限り記述的であり、また議論が分かれ時には過激な政策論争を生むような諸問題は可能な限り回避してある本書の第1部がとくに参考となるろう。

本書の第3の目的は、率直により規範的（prescriptive）であることであり、このゆえに、より論争的となろう。それは、公的年金政策に対する正しい選択問題に関するものである。これは、政策の選択により影響を受ける一般社会のすべての構成員だけではなく、公的年金制度改革と発展に対する経済的基準のみならず規範的基準の制定をその業務とする国際機構社会（international community）の構成員にとっても、共に利害関係のある問題である。本書の第2部は、公的年金制度が提供可能な代替所得（replacement incomes）、望ましい普及率、貧困回避を支援可能な範囲、適切な引退所得を保障可能な範囲、利害関係三者ベースで管理運営されるべき範囲程度に関連して、公的年金制度の規範的基盤を解説している。この規範的実証（normative underpinning）は、国際機構により是認され、また「国際労働基準」（International Labour Standards）に規定されているとはいえ、自明の原理として広く理解されている。これはまた、これらの国際労働基準が改定を要するの否か、これらの国際労働基準がすべての国に普遍的に適用されることが可能であるの否かという問題を提起する。さらに第2部は公的年金制度に関して、とくにその普及率向上分野でその現状と発展を計画し、積立主義か賦課主義とか、全体構造を多用で柔軟な枠組みに構築するという広範な問題に関連してその機構的構造や「ガバナンス」（governance）を改善し、引退年齢を調整し、給付と拠出の構造を構築しようとしている諸国に有効で利用可能な、種々の政策選択肢に関するILOの諸見解を議論検討している。

本書の主題は、「公的年金制度」（social security pensions）問題である。これは、非常に広範な課題である。本書において公的年金制度とは、とくに被用者に対して強制加入（mandatory participation）の（老齢給付のみならず、障害・遺族給付も含む）公的年金制度を広く意味す

る。それは、給付面 (benefit side) においては高齢者に対する社会的扶助 (social assistance) を含み、財政面 (revenue side) では「公的年金拠出金」(social security contribution) のみならず「一般税」(general taxation) を財源とする公的な年金制度も包含する。加入が任意である職域 (企業) 年金制度 (private pension schemes) は非常に軽く扱い、「公的年金制度」(social security pension) を補完する範囲でのみ言及する。しかし、前記の事項は厳格で確定した定義ではなく、本書自身が示しているように、「公的年金制度」(public social security schemes)、「職域年金制度」(private pension schemes) および／または「個人年金制度」(personal pension schemes)、ならびに「個人貯蓄制度」(personal savings schemes) が相互に交錯する多くの分野が存在し、このため他の制度を抜きにしてその一つの制度を論ずることは不可能である。

本書の大部分において、ほとんどの公的年金管理運営機関 (pension agencies) の活力源である公的年金制度の管理運営に関する実態に詳細に触れ、機構上の構造や多くの諸国における公的年金制度の管理運営問題を含み非常に多くの事例を提供している。これらの事例は、ある国においては何が機能し、他の国においては何が機能していないかを共に例証している。それらは拠出金の徴収、年金給付の支給、責任準備金の投資運用、および拠出金率や年金給付率を決定する種々の算式の確立に適用される管理運営規制 (administrative regulations) や実務的手続 (operational procedures) を包含している。しかし、年金問題とは、白か黒かというような単純な結論 (black and white solution) にはなじまない課題である。ごく少数の事例を除き、あらゆる状況に適用可能な唯一絶対的な解答 (single categorical answer) を提供することは不可能である。このことは本書全体を通じて表明されているが、さらに地球上の主要地域における状況に関する要約的解説を提供し、また特殊の問題を取り扱う「地域のおよび技術的特集欄」(regional and technical annexes) においても見出すことが可能であろう。このことは、人口統計学的 (demography)、資本市場 (capital markets) 的、および公的年金制度上のその他の特徴に関する定量的情報 (quantative information) を提供する「統計的特集欄」(statistical annex) でも見出すことが可能である。

## 2. 変化の潮流

まず最初に、地球上のほとんどすべての公的年金制度に影響を及ぼす広範な激動の事実を認識することが必要である。回顧すれば、1980年代と90年代は、社会政策の発展における偉大な分岐点と考えられるであろう。多くの諸国は現在、「引退後所得保障」(retirement protection) に関する現行制度の大きな改定を熟考検討し、または実施しつつある。他の諸国は、公的年金制度をしばしば非常に限定されたベースから大規模に拡大しようとしている。すべての地域を通じて、大多数の諸国は現在、この2つのタイプのいずれかに該当し、公的年金制度の改革、開発、調整、改善または修正が「政治的課題」(political agenda) に挙がっていないような国は、(先進諸国も含め) この地球上に存在しないであろう。今後数年以内に、高齢期の所得保障に

関する国際的情況は、われわれの想像を超えて変化展開して行くであろう。

影響を受ける国は、非常に多いであろう。中国においては、政府は「労働災害保険制度」(injury insurance schemes)、「失業補償制度」(unemployment compensation schemes) および「医療制度」(health care schemes) のみならず、「公的年金制度」に関する大改革の実施を現在計画中である。タイでは議論検討の数十年を経て、被用者に対する公的年金制度を創設しつつある。アフリカの多くの諸国は「国民貯蓄基金（プロビデント・ファンズ）」(national provident funds) を公的年金制度 (pension schemes) に転換しつつあり、インドでは既に部分的に転換が実施され、さらにマレーシアも転換を検討中である。逆にラテン・アメリカの多くの国々は、「個人勘定制度に基づく民間管理運営型年金制度」(privately-managed pension schemes based on individual accounts) の修正を検討中である。中・東欧においては、多くの諸国が失業補償 (unemployment compensation) や「社会的サーフティー・ネット」(social safety nets) に関する新しい制度導入と並行して、公的年金制度のほとんど全面的な改修に直面している。マダガスカルの制度のように、アフリカの多くの諸国は、制度設計 (design) と適用範囲 (coverage) 面、および組織 (organisation) と管理運営 (management) 面において、公的年金制度に関する基本的再構築に着手しつつある。公的年金制度の創設・改革に関する各国のタイミングは異なる。チリは、約20年前に重要な改革を実施した。タンザニアのような他の諸国は、改革の真最中にある。さらにメキシコやベトナムのような他の諸国は、変化の過程をやっと開始し始めた段階にある。キューバ、ネパールおよび南アフリカのような諸国は、未だ改革の風を待っている段階にある。

### 3. 公的および非公的年金制度

多くの発展途上国においては、「社会保障制度上の引退後所得給付制度」(social security retirement benefit programmes) は、その給付を全人口のごく一部に対してだけ、すなわち主として都会の高額所得被用者層 (upper-income urban workers) に対してだけ支給している。ほとんどの被用者に対しては、公的にも私的にもそのような制度は存在しない。高齢期の消費生活に対しては、自らの勤労所得、他の家族員からの支援、および慈善団体 (charity) やその他の非政府組織 (non-governmental organizations) からの援助のような私的制度しか存在しない。いくつかの国においては、公的年金制度に関する非常に低い普及率は、広範な「拠出回避」(contribution evasion) の結果である。他の諸国においては、一定グループを公的年金制度の適用対象から除外する立法の結果である。しかし、このような立法的除外は、一定のグループを立法上適用対象に加えるならば、このようなグループは高水準の「拠出回避」を惹起するであろうとの認識に基づく現実的政策 (pragmatic policy) である場合が多い。

これとは対照的に、「計画経済」(planned economy) から「市場経済」(market economy) への移行を実施中の諸国の多くの国において、「引退所得保障制度」(provision of retirement income) はほとんどが依然として公的分野の責任に残されている。しかし、これら諸国の一部

においては、その責任を民間分野に移管するための改革を準備または立法しつつあるため、このような情況もまた移行過程にある。

先進諸国においては、所得分布の下位40%層に関しては、引退後所得 (retirement income) は、社会保障制度上の引退、障害、および社会的扶助に関する給付 (social security retirement, disability and social assistance benefits) を通じて、ほとんど圧倒的に「公的分野」 (public sector) から支給されている。これら諸国においては、所得分布の上位60%層は、引退後の消費財源を私的貯蓄 (private savings)、職域年金 (occupational pensions)、および自らの勤労所得で賄っている。

ほとんどの先進諸国においては、引退後所得給付 (retirement benefits) に関する制度の最大部分は、社会保障制度上の公的年金制度 (social security retirement benefits programme) である。この公的年金制度は、毎月または隔週に年金給付額を支給する「賦課式確定給付型制度」 (defined benefit pay-as-you-go programme) であるのが一般的である。若干の中所得諸国や発展途上諸国においては、公的分野の引退後所得保障制度は、「貯蓄基金 (プロビデント・ファンド)」 (provident fund)、すなわち「政府が管理運営する積立式確定拠出型制度」 (funded defined contribution plan managed by the government) である。一般的に「貯蓄基金 (プロビデント・ファンド)」とは、「給付として引退時に一時金を支給する制度」である (Provident funds generally provide benefits as a single lump-sum payment at retirement)。ますます多くの小規模国家においては、公的年金制度である「確定拠出型年金制度」 (social security defined contribution pension scheme) は、「民間分野の管理運営企業」 (private sector management companies) により管理運営 (managed) が行なわれている。政府のその他の制度には、障害者 (disabled workers)、死亡した勤労者の遺族 (survivors of deceased workers)、失業者 (unemployed workers)、および早期引退した被用者 (workers taking early retirement) に対する給付支給制度がある。これらの諸制度や高齢期の医療制度 (health care in old age) からの給付は、いくつかの国において重要な存在となっている。さらに、ほとんどの国は、一定の低所得高齢者に対して「社会的扶助給付」 (social assistance benefits) を支給している。「個人所得税」 (personal income tax) を導入している諸国においては、高齢者はしばしば「優遇個人所得税制」 (preferential income tax treatment) を通じて「政府補助金」 (governmental subsidy) を受給している。

政府は、多くの手段により、「公私混合政策」 (public-private mix) に影響を及ぼしている。最も重要な政策は、本来政府が支給すべき給付をさらに優遇し寛大化 (generosity) にする方法である。日本や英国が既に実施しているように、「適用除外」 (contracting out) を通じて「任意的民営化」 (voluntary privatization) を容認する方法も可能である。また、スイスが実施しているように、「職域年金制度 (雇用主提供型給付制度)」 (provision of employer-provided benefits) を強制化する政策も可能であり、ペルーが実施しているように、「民営年金基金管理運営企業」 (private pension fund management companies) と契約する政策も可能である。さ

らに、カナダのように「職域年金制度」(occupational pensions) に対して「税制優遇措置」(preferential tax treatment) を提供することにより民間分野の給付制度に奨励刺激策を実施したり、米国のように提供する給付制度の特徴に対応する法規制を通じて民間給付制度の水準に影響を及ぼすことも可能である。

## Ⅱ．第1部 現 状

### 1．公的年金制度の構造とその問題点

第1部は、給付問題の議論から始まる。最初の3章は、公的引退後年金給付制度 (retirement pension benefits) の主要形態を論じている。この3章を通じた結論は、「受給条件」(entitlement condition) すなわち給付受給資格の条件が、公的年金制度に関する構造の重要問題の一つであるという事実である。とくに障害給付や社会的扶助給付 (disability and social assistance benefits) に関しては、行政官僚の自由裁量 (bureaucratic interpretation) または法的規制の適用 (application of the rules) に基づき、受給条件が緩和されたり逆に厳格化されたりしている。国家予算の財源逼迫 (budgetary pressures) のため、多くの国は「給付の寛大性」(generosity of benefits) を軽減しようと模索している。これは、すべての受給権者に同率の削減率を適用したり、または特定の受給権者を対象に給付を削減する政策 (targeted reduction) により実施可能である。高所得被用者層に対して給付削減率を相対的に高くする「目標削減政策」(targeted reduction) は、一般的に高所得被用者層が他の所得源を有しており、その結果低所得被用者層よりも公的年金制度の給付に依存する割合が低い理由のため、実質的に公平 (fairer) と評価されよう。

#### (1)引退後所得給付

各国はそれぞれ異なった方法で公的年金制度を構築しているが、すべての場合において、各国とも給付が支給されるべき「受給資格」(entitlement conditions) と給付額水準 (level of benefits) を算定する「算定方式」(factors that determine the level of benefits) を決定することが必要である。公的な確定給付型年金制度や確定拠出型年金制度 (social security defined benefit and defined contribution schemes) が支給する「老齢給付」(retirement (old-age) benefits) が、本書の主要な対象である。確定給付型制度においては、「給付算定方式」(benefit formula) が、各受給権者が受給する年金給付額水準と、拠出金と年金給付額の関係 (link between contributions and benefits) を決定する。多くの国が確定給付型制度を改定し、年金受給額をより拠出金に関連付ける修正を実施してきている。一般的に確定拠出型制度は、確定給付型制度よりも「年金給付額を拠出金とより密接に関連付ける」が、しかし「拠出金と資本市場収益率の関連性 (connection between contributions and capital market returns) を打ち破る特徴を持つ場合もしばしば存在」する。このような制度の特徴は、「最低保証給付額」(guaranteed minimum benefits), 「最低保証投資収益率」(rate of return guarantees), およびそ



の年金基金が設定する現実の金融市場における投資収益率よりは低いことが多いものの変動幅そのものが小さい「固定収益率型給付額」(benefits based on rates of return fixed by the pension fund)を包含する。このように、確定給付型制度と確定拠出型制度に対して「社会保険的特徴」(social insurance features)を導入することは、「年金給付額と拠出金の関連性を弱体化」させる反面、他方では引退高齢者達が直面する「リスクを削減」することに寄与するのである。

「確定拠出型制度からの給付の年金化」(annitization of benefits in defined contribution schemes)ということは、「引退時の個人勘定残高を定期的給付に転換」(conversion of the account balance at retirement into a flow of periodic benefit payments)することを意味する。確定拠出型制度とは本来的に「年金給付額」(annuitized benefits)を支給する制度ではないのが特徴であるため、それを年金給付化しても一般的に「物価スライド化」(price indexed)はできない。しかし、これとは対照的に、確定給付型制度は、「物価または賃金の増加に年金給付額をスライド化」(indexation on increases in prices or earnings)して年金給付額を支給するのが特徴である。

## (2)障害および遺族(年金)給付

すべての先進諸国やその他の多くの国々は、「障害給付制度」(disability benefit programmes)を創設している。「離職という災害」(hazard of job separation)に対して障害給付制度が提供する保護の水準は、国により非常に異なる。いくつかの国々においては、障害給付は、「公的高齢年金制度に関する最低引退年齢」(minimum age for retirement benefits)に到達前に引退を余儀なくされた高齢者に対する重要な所得源泉の一つとなっている。このような引退形態は、公的年金給付が初めて受給可能となる最低引退年齢が高く設定されている諸国においては、とくに幅広く利用される傾向にある。

「福祉給付」(welfare benefits)は、障害給付に比較して、低額かまたはその受給が困難であり、しかも失業率が高い反面、失業給付の支給期間は短期間で、「機能回復訓練期間」(rehabilitation)や「再就職活動期間」(job protection)に対してはほとんど利用不可能であるような諸国においては、申請者に対する障害給付の支給は、相対的に幅広く実施されるであろう。申請者に対するこの障害給付の給付は、失業率が高まり、障害給付額が高額化し、障害給付の支給期間が長期化するにともない、増加するであろう。

「遺族年金給付」(survivors' benefits)の寛大さは、「高齢寡婦の福祉」(well-being of older widows)に対して重要な影響を有している。女性の平均寿命は男性よりも長いため、女性が公的遺族年金給付の主たる受給者となっている。多くの国々は依然として遺族年金給付の受給に関して男女を平等に待遇していないものの、現在「待遇平等化への世界的潮流」(trend towards equality of treatment)が存在する。

## (3)社会的扶助給付

「社会的扶助給付」(social assistance benefits)は、政府により「低所得層」に対して支給さ

れている。この給付は、以前の職業や拠出金とは関連性がなく、「必要性」(need)のみに基づき支給される。このため、その受給資格を取得するためには、「資力調査」(means test)に合格しなければならない。社会的扶助給付は、低賃金や実質労働期間が非常に短期間のため公的高齢年金を全く受給不可能かまたは受給可能でも給付額が非常に低額な引退者に対して重要なものである。この社会的扶助給付には、下記のものを含む。

- ①「一般的扶助」(general assistance) — 法定最低水準所得層以下の者 (people below a specified minimum income level) すべて、またはそのほとんどに対する現金給付 (cash benefits)
- ②「特定階層扶助」(categorical assistance) — 特定階層 (最低所得水準以上層の場合もしばしばある) に対する現金給付
- ③「特定給付」(tied assistance) — 現物または現金給付形態での、特定の物品またはサービスに対する無料供給、または一部補助給付。「住宅補助」がその一例。

## 2. 公的年金制度の財源

ほとんどの国において、公的年金制度は「被用者側」および「使用者側」双方からの拠出金を財源としている。一般的に、確定給付型公的年金制度においては、使用者側が拠出金全体の50%以上を拠出しているが、多くの確定拠出型公的年金制度においては被用者側がすべての財源を拠出している。政府・勤労者側および使用者側が公的年金給付制度の財源を分担することが公平だと考えられているため、多くの国々において、政府は「一般歳入」(general tax revenues)からその財源の一部を拠出している。政府の分担割合は、一定の算式または不足財源の補填方式に基づき決定されている。

「自営業者」(self-employed workers)の公的年金制度への自主的加入によりその普及率向上を促進するために、さらには「自営業」(self-employment)そのものの促進増加策である場合もあるが、自営業者は被用者や使用者が徴収されるよりも低い拠出率で拠出金を徴収されているのが一般的である。しかし、被用者は最終的に使用者拠出率を控除した低い拠出率を負担しているため、自営業者は全額を負担すべきであるとの理論に基づき、自営業者から労使拠出額合計と同額を徴収している国も非常に多い。

## 3. 投資の運用管理

発展途上諸国やOECD諸国においては、「賦課型公的年金制度」(pay-as-you-go social security pension schemes)が直面している共通の諸困難性のため、賦課主義財政に対する補完制度として、さらにはその代替制度として、公的年金制度における「事前積立主義型」(advance funding of pension)に対する関心がますます増加している。事前積立型確定給付制度の財政を賄うための投資運用は、使用者、被用者、金融機関または政府により管理運用される。

使用者や金融機関が「年金基金」(pension funds)を管理運用する責任を負う場合には、被用

者の利益を保護するために、政府の慎重な監督が必要となる。「強制加入の確定拠出型年金勘定制度」(mandatory defined contribution pension accounts)の巨額の勘定残高を管理運用する責任を「年金基金管理運用業者」に負わせる場合には、その資金が横領されたりまたは誤って使用されないように確保するメカニズムが必要となる。OECD諸国における「私的年金基金」の管理運用に関する経験によれば、「年金基金管理運用業者」に対する規制には慎重な配慮が必要である事実が判明する。「年金基金の管理運用」(pension fund management)は、「年金基金管理運用業者」が不合理にも自らの利益を図る「自己売買」(self-dealing)の明白かつ恐らく絶好の機会を提供する結果となる。さらに、「年金基金管理運用業者」は、受託した「私的年金基金」を、「怠惰」または「利益追求に対する過剰な熱狂さ」(excessively zealous pursuit of profit)のために、誤って管理運用し、そのため自ら委託した「年金基金管理運用業者」の投資運用パフォーマンスを適確に評価することがしばしば困難である受給権者に損害を与える結果ともなる。このため、これらの発生可能な諸問題に対応すべき「現実的でかつ効果的な法的対策」(realistic and effective legal means)を講ずる必要がある。

加入者である被用者に対して、自らの「確定拠出型引退所得勘定」(defined contribution retirement accounts)の投資運用に関する「個人責任」(individual responsibility)を認める年金政策を政府が採用する場合には、その年金政策は、賢明な投資運用に関する判断を可能とする十分な金融知識情報を勤労者が入手し習得することを保証すべきである。経験則によれば、勤労者はその投資運用に関する判断において保守的な傾向にあり、その結果、「低い期待収益率」(low expected returns)を惹起し、「より高いリスク資産」(higher risk assets)に投資運用しておれば享受可能であったよりも低い給付額を甘受せざるを得ない結果となっている事実を証明している。他方、政府に投資運用に関する責任を認める場合には、「年金資産投資運用に関する政治化」(politicization of the investments)を防止するための対策が必要不可欠である。「政府による劣悪な投資運用」(poor management of investment)の実例は世界中に非常に多数存在するが、他方、政府による投資運用が継続的に効率的な「ケベック州年金制度」(Quebec Pension Plan)のような実例も存在する。

誰が年金資金の投資運用を担当するにせよ、「資本市場」(capital markets)における年金資金は「資本市場適切な規制」(adequately regulated)を必要不可欠とする。しかし、この基準(criteria)は、世界の多くの資本市場で達成されておらず、「年金資産価値に関する透明性」(transparency as to the value of assets)を欠いている。

#### 4. 制度普及とその問題点

1944年に、ILOは「フィラデルフィア宣言」(Declaration of Philadelphia)において、「経済的保障」(economic security)がすべての国民の権利であり、このために世界の国々は「その保障を必要とするすべての者に対して基本的所得と広範な医療給付を提供するために、社会保障的対策の拡充を達成する」政策(programmes “which will achieve — the extension of

social security measures to provide a basic income to all in need of such protection and comprehensive medical care”）を開発推進すべきであることを承認した。しかし、その後50年以上経過したにもかかわらず、引退者、障害者、寡婦、および孤児のほとんど大部分に対してこの権利は依然として拒否されたままである。彼らにとって、「社会的保護」（social protection）に関する最大の問題は、「給付額決定の基本的条件」（basis for determining benefit）ではなく、「受給資格の欠如」（lack of entitlement）である。

「インフォーマル・セクター」（informal sector）、「農業」、「田舎」（rural）、「低賃金」（low wage）、「家事従事者」（household workers）、および「自営業者」（self-employed）というような一定の特徴を有する勤労者（workers）にとって、「社会的保護に関する適用の欠如」（lack of coverage）が問題になりがちである。先進諸国と発展途上諸国を問わず、これらの特徴を有する勤労者は社会的保護の受給資格を欠く傾向、またはその受給資格を付与された場合においても負担すべき「拠出を回避」（evade contributions）する傾向にあるものの、発展途上諸国においては全国民に占めるこのような特徴を有する勤労者の割合が非常に高いため、「社会的保護に関する適用の欠如」問題がなぜ発展途上諸国ではより深刻であるかという理由の一部を実証している。

しかし、「公的年金制度」（social security pensions）の「普及率」（extent of population coverage for social security pensions）は多くの要因に左右されるものであり、その中でも下記の要因が特に重要である。

①「財源の調達問題」（method of financing）

「社会的扶助制度」（universal, or social assistance, schemes）は、「社会保障拠出金」（social security contributions）ではなく、典型的に「一般税收」（general taxes）を財源としている。課税対象（tax base）が広範で、かつ十分な財源を調達可能な場合には、普及率は自然に向上するため、「個人的拠出」（individualized financing）に直接依存する必要性はないであろう。

②「社会保障制度に関する歴史の長短」（age of the scheme）

一般的に、社会保障制度の歴史が古く、十分に確立していればいるほど、その制度内容は充実している。

③「経済的発展の水準」（level of economic development）

社会保障制度内容の水準（level of coverage）と社会保障財源（social protection resources）の水準の間には密接な関連性があり、経済的により発展した諸国は一般的に社会保障制度内容の水準も高い。

④「フォーマル・セクターの規模」（size of the formal sector）

インフォーマル・セクター（informal sector）の労使よりも、フォーマル・セクター（formal sector）の労使からの方が、拠出金や税金を徴収することが容易である。

⑤「社会保障制度の管理運営能力」（capacity of the social security administration）

社会保障制度の管理運営能力は社会保障制度に関する「信頼性」（credibility）と「実行可能

性」(viability)の双方に影響を及ぼし、多くの国が現在経験している普及率向上の困難性に密接に関連している。また、この管理運営能力の高低は、現在適用を除外されている集団や不慮の事象(contingencies)を適用対象に包含可能とする範囲にも影響を与えている。

#### ⑥「政府の政策」(government policy)

社会的保護(social protection)に関する適用範囲の拡大を政府が優先政策とする程度・水準は、「国家政策に関する優先性」(national priorities)により変動し、その結果、他の諸政策にも大きく影響を及ぼすであろう。例えば、コスタリカはメキシコよりも経済発展度合は低いが、1970年代におけるコスタリカ政府の優先政策に基づき社会保障制度の適用範囲はメキシコよりも高くなっている。

### 5. ガバナンスと管理運営能力

多くの国における社会保障制度に関する全般的管理運営実績の実態は、残念ながら失望せざるを得ない状況下にある。この原因は広範な要因に起因するが、そのいくつかは社会保障制度の管理運営能力の範囲外の要因である。しかし、その要因のいくつかは、管理運営の不手際起因するものや、制度設計そのものの貧弱さにも起因している。「良好なガバナンス」(good governance)こそは、「効率的な社会保障制度」(effective social security scheme)確立の要(かなめ)であるため、この「ガバナンスという術語」が何を意味するかを明確にすることが、まず必要不可欠となる。本書で使用するこの「術語の定義は非常に広範なもの」であり、「社会保障制度の実施運営(implementation)と管理監督(supervision)に関する検討協議(consultation)と政策決定(decision making)、組織的編成(institutional arrangements)、および管理運営の機能(managerial and administrative functions)を広く包含」する。この術語はまた、「国家政策(national policy)、国家の管理運営(national management)、および社会保障制度の管理運営(social security pension scheme management)に関する相関関係(inter-relationship)に関連する」ものでもある。

多くの国々は、「社会保障制度に関する機能の貧弱さ」(poor functioning)に関する多くの課題を抱えている。この諸課題は、しばしば「ガバナンスの貧弱さ」(poor governance)に起因する。この諸課題が、「社会保障機構の政治化」(politicization of the social security institution)に起因する場合もある。また、この諸課題が、「管理運営手続」(administrative procedures)に関する貧弱な設計または「給付算定方式」(benefit formula)の結果である場合もある。「貧弱なガバナンス」(poor governance)のため、「管理運営コストの高騰」(high administrative costs)と「サービスの低下」(poor service)に陥る諸国も存在する。先進諸国においては一般的に「普及率は高く」(high coverage)かつ「ガバナンスが十分良好」(fairly well governed)であるため、この「制度の適用範囲ないし普及率と、ガバナンス」(coverage and governance)に関する諸問題は、主として発展途上諸国に關係する課題である。

下記事項は「良好なガバナンス」(good governance)達成のための目標であり、社会保障制

度の運営実施レベルにおいて、「戦略的かつマクロ的政策」(strategic and macro policy)、「組織の構築調整」(institutional arrangement)、「または「管理運営上の義務」(administrative obligations) に関する可否に対応して分類してある。

(1)戦略的かつマクロ的政策に関する目標 (strategic and macro-policy objectives)

- ①「社会的保護」(social protection) 全般に配慮し、かつその需要を国家的諸資源に関して調整する「政策形成手続き」(process of policy formulation) の確立。
- ②適用範囲を広範に拡大し、かつ所得再配分 (income redistribution) に関する望ましい水準を達成するための社会保障制度 (public and social security schemes) と私的諸制度 (individual and private provision) の相関関係に関する国家政策 (national policy) における調整の確立。
- ③政策的決定を実施するための法規範制定メカニズムの確立。

(2)組織の構築調整 (Institutional arrangements)

- ①社会保障制度の実施に対して責任を負う組織の構築と調整の確立。
- ②拠出金と給付が政策決定過程に影響を与え、かつ社会保障制度の管理運営を監視 (monitor) する機会を有する制度の確立。
- ③財源 (resources) の分配と管理を監視する金融監督機構 (financial control mechanism) の創設。

(3)管理運営上の義務 (Administrative obligations)

- ①拠出金が徴収され記帳され、給付が迅速、正確、かつ十分な説明 (appropriate explanation) の下に支給される体制の確立。
- ②望ましいサービス水準を維持しつつ、管理運営コスト最小化の達成。
- ③拠出者と受給者が自己の権利と義務を十分自覚認識可能な体制の確立。
- ④管理運営に関する実績 (administrative performance) を監視し、点検再評価する体制の確立。

「良好なガバナンス達成のためのこれら諸目標」は、「健全かつ実行可能な社会保障制度の『概念、発展、および監視』(conception, development and monitoring) に関する基本的枠組みを提供」するものである。「制度とはそれが十分に管理運営 (administered) される場合のみ、初めて効率的 (effective) になる」と国民が次第に明確に認識するにともない、「社会保障制度に関するガバナンス」(governance of social security) 問題が、世界的に最近ますます強く注目されてきた。しかし残念ながら、社会保障制度の改革論において、「ガバナンス問題」と「概念上の問題」(conceptual issues) を明確に識別することを忘却した風潮が存在する。このため、改革論の焦点が社会保障制度に関する管理運営の貧弱さに当てられなければならない (the focus should have been on weakness as to how such scheme were administered) 場合に、「社会保険原則」そのものを批判する結果に陥っている。

## 6. 拠出回避

「拠出回避」(contribution evasion), すなわち「拠出義務不遵守」(noncompliance)は, 「拠出型公的年金制度」(contributory social security pension programmes)に関する設計および運営実施(design and operation)における決定的に重要な問題である。これは, 制度全体の財政状態や政治的正当性(the financial status and the political legitimacy)の問題のみならず, 加入者に対する給付金支給財源に影響を及ぼす問題である。「拠出回避」は, 雇用主(employers), 被用者(employees), および自営業者(self-employed)が支払義務を負う社会保障拠出金(required social security contributions)を拠出しない場合に発生する。これは, 中東欧, ラテン・アメリカ, アフリカ, およびアジアの大部分において, 重要な問題となっている。拠出回避のため歳入が給付支給に必要な財源を遥かに下回る結果となり, いくつかの国においては社会保障制度そのものの基盤を深刻な危機に陥れる結果となっている。この財源不足のため, 社会保障制度は正当な給付額を支給不可能となり, 給付額が減額され, さらに一般歳入(general revenue)から補助金を受給せざるを得ない結果を惹起している。OECD諸国においてさえ, 拠出回避による歳入不足のため, 多くの制度が相当な財源を喪失している。

社会保障制度が強制加入となっている理由の一つは拠出回避にあり, 被用者の中には自己の引退後所得保障のために自分で十分な資金を自発的に貯蓄しようとはしない者も少なくない。雇用主が徴収代理人となるのが一般的であるが, 雇用主は被用者よりも拠出金徴収に対する関心が低い場合もあるため, この問題をさらに一層複雑にしている。しかし, この拠出回避の原因は, さらに複雑である。ある国では, 高率のインフレが拠出回避の主因となっている。しかし, 他の国では, 「政府そのものに対する信頼」(trust in the government)の低下や欠如そのものが重要な理由となっている。「支払うべき拠出金と受領すべき給付額間の関連性の希薄さ」が, 拠出回避の要因となっている場合もあるが, それは確かに唯一の原因ではなく, また恐らく最も重要な原因でもないであろう。

拠出回避は, 下記の3条件を具備した場合にのみ発生する可能性が非常に強い。

- ①雇用主は, 他の経費の場合と比較すれば, 社会保障拠出金の徴収を回避をしようと望んだり, または徴収に対して高い優先度を置かない。
- ②被用者は拠出金を拠出しないことを好み, 行政当局に対する非拠出の報告も怠り勝ちであり, または自己の非拠出自体に気付かない。
- ③政府の対策自体が拠出回避を黙認し, または拠出回避の防止に対して適切ではない。

## 7. 年金の移管および所得の再配分機能

「所得再配分機能」(redistribution)は, 多くの公的年金制度(social security pension schemes)の重要な特徴である。現役時代に低賃金であった引退者, ならびに疾病, 失業, および育児・扶養などの家族に対する責任(family responsibility)のための一時的離職により現実を受給する年金給付額が減額された引退者に対して, 妥当な引退後所得を保障するために, 政府は所得再配分機能を発揮できるように公的年金制度を設計すべきである。経済成長の恩恵を

互いに分配し合い、または不景気や戦乱のために低い生涯所得に甘んじざるを得なくなった人々に対してまずまずの年金（decent pensions）を提供するために、「世代間の所得再配分」（redistribution between generations）も望ましい。

高額所得被用者から低額所得被用者への所得再配分機能は、公的年金制度における不可欠の特徴と考えられている。所得を再配分しようとする政府の政策意図は、拠出金負担者と年金給付受給者の両者に対して、「いかにすれば所得再配分を公平に（equitably）達成可能かという困難な問題」を提起する。

公的年金制度は「進歩的」（progressive）に設計可能であり、ここに「進歩的」とは、高額所得被用者よりも低額所得被用者に対して、その拠出金に関する高い投資運用収益率を提供することを意味する。この「進歩的特徴」（progressive features）は確定給付型制度に組み込むことは一般的であるが、確定拠出型制度に組み込む場合はほとんどあり得ない。確定拠出型制度を有する諸国を含む多くの国々においては、軍人や政府公務員は「特権集団」として待遇されている。有力な社会的集団による「政治的圧力」（political pressure）のため、貧困な低額所得被用者ではなく、軍人、裁判所職員、または高額所得や中堅所得被用者を優遇するために、所得再配分を実施するような事態さえ発生している。高額所得被用者の方がより長命であるため、確定給付型制度と確定拠出型制度の双方に関連して、「統一の基準による給付額の年金化」（annuitization of benefits on a uniform basis）が、長寿をより享受可能な高額所得被用者の方が貧困な低額被用者よりも生涯受給総額がさらに有利となるような皮肉な結果を惹起している。

## 8. 個人的リスク

「安定的で、かつ予測可能な引退後所得の支給に対する挑戦」（the challenge in delivering stable and predictable retirement income）とは、この世の中が絶えず変化しており、かつ本質的に予測不可能（inherently unpredictable）であるという事実を証明している。年金制度とは、非常に多様なリスクに影響されるものである。経済は予測どおりには展開せず、人口推計は変動し、政治システムは変化し、さらに年金制度にとり重要な私的分野または公的分野の年金関連機関は自らが負担する責任の履行に失敗する可能性が強い。さらに、現役生活の初期段階においては、被用者自身の運命は全く予測不可能である。彼または彼女は、長期的失業を経験したり、産業のリストラクチャリング（industrial restructuring）により有望な人生が破綻したり早期に終焉したりする可能性もある。これらの可能性の一つ一つは、予測した年金給付額が受給不可能となるリスクを招来する。

「予測不可能な世界」（unpredictable world）における年金制度が、引退後所得の予測された財源の提供に関して完全に成功することなどはあり得ない。しかし、予測可能な引退後所得に対する若干の困難性のため、或る年金制度よりは他の年金制度の方がより深刻な影響を受ける結果となる場合も存在する。

次のような範疇のリスクが、年金給付額に影響を及ぼす。



- ①出生率(birth rates)または死亡率(mortality rates)における予期せざる変動から発生する「人口リスク」(demographic risk)。
- ②賃金や物価における予期せざる変動, または被用者の生涯にわたり金融市場で得る投資運用収益率に関する予期せざる変動から発生する「経済リスク」(economic risk)。
- ③社会が支給可能な範囲を超過した過大な年金給付額を政治家に許容し, 政変による突然の年金給付額削減を招来し, 年金制度に新しい制度的不備を惹起し, または変動する経済の人口の潮流に政治システムが適確な対応することを妨害する, 「政府の政策決定プロセスにおける墮落」(breakdown in governmental decision process) から発生する「政治的リスク」(political risk)。
- ④民間金融機関(private financial institutions)や政府規制当局(government regulators)の職務怠慢の可能性, 記帳制度の不備による引退後所得の受給不能, または年金管理運営当局(pension administrators)側の種々の無能力(incompetence)に基づき発生する「年金関連機関リスク」(institutional risk)。
- ⑤被用者個人の将来の職歴に関する不確実性(uncertainties)に基づく「個人的リスク」(individual risk)。

「公的年金制度に関するリスク」は, 「賦課式確定給付型制度」(pay-as-you-go defined benefit system), 「積立式確定拠出型制度」(funded defined contribution system), および「非積立式観念的個人勘定制度」(unfunded notional account system)間においてそれぞれ異なる。確定拠出型制度により提供される「所得代替率に関するリスク」(risks as to replacement)は, 資本市場における予期せざる変動(unexpected changes in capital markets)と賃金上昇率における予期せざる変動(unexpected changes in the rate of growth of wages)の双方に基づき影響を受ける。例えば, 実質賃金(real wages)の予期せざる急速な成長は, 資本市場における資産価値(asset values)の予期せざる低下のみならず, 確定拠出型制度における低い所得代替率を惹起するであろう。確定拠出型制度に依存することは, 目標とする所得代替率を達成するために必要とする貯蓄額に比較して, 引退時点近くにおける資本市場や賃金上昇率の実績に影響されて, 相当な貯蓄過剰(over-savings)または貯蓄不足(under-savings)を惹起する結果となる。金利(interest rates)の変動はまた, 確定拠出型制度が提供する年金契約化された給付額の価値(value of annuitized benefits)にも影響を与える。確定拠出型制度にとって, 金利の低下は引退時における個人勘定制度が年金契約化に基づき低額の年金給付額しか提供不可能な結果を惹起する。しかし, 金利の低下は, 年金基金(pension fund)が保有する年金資産の実質的価値にも影響を与え, この二つの結果は部分的に相殺し合う可能性がある。しかし, これらの結果はいずれも, 確定給付型制度が提供する年金給付額に対しては直接の影響を及ぼさない。

## 9. 経済的效果

民主主義国家においては、公的年金制度（social security retirement pensions）は政治的プロセス（political process）により決定される。このため、その効果は、一定範囲までは、制度設計に関する意識的政策決定の望ましい成果である。しかし、制度設計における内在的トレードオフ（inherent trade-offs）、または制度設計当時には予期不可能であった結果のために、公的年金制度に関する若干の効果は望ましくないものとなる。

エコノミストは確定給付型公的年金制度の経済効果を広範に分析してきた。この制度は、被用者の就労時間、フォーマルまたはインフォーマル分野における被用者の職種選択、および被用者の引退年齢に影響を与える。この制度はまた、被用者の貯蓄に関する決定、国民貯蓄総額（national aggregate savings）、および資本市場の発展に対しても影響を及ぼす。多くの国において、障害給付制度（disability benefits programmes）、およびより狭い範囲において「特別早期引退制度」（special early retirement programmes）と「失業給付制度」（unemployment benefits）は、「早期引退制度への幹線道路」（primary paths）でもある。実証的証拠によれば、年金給付額の寛大さに対する相対的に広範な修正を実施しても、平均引退年齢はわずか数ヶ月しか影響を受けない。非積立型公的年金制度の貯蓄に対する影響や、積立型公的年金制度への転換に基づく影響に関する証拠の内容は錯綜（mixed）しているが、「非積立型のネガティブ効果」（negative effect of unfunding）のみならず、「積立型への転換のポジティブ効果」（positive effect of switching to funding）も共に、一貫して矛盾なく証明はされていない。税金政策のような貯蓄奨励策を特別の政策目標にした政府のその他の諸政策は、貯蓄増強のために社会保険の目標（social insurance goals）を犠牲にしないため、国民貯蓄（national savings）に影響を与えるより適切な政策手段となっている。

確定拠出型制度の有する明白な単純性のために、エコノミストはそれをほとんど分析して来なかった。この制度は拠出金を徴収し、投資運用し、給付額を支払う。政策研究者は、一般的にこの制度を「被用者の行動に影響を与えない貯蓄制度」（savings plan that do not affect how workers behave）として取り扱ってきた。

強制加入型の確定拠出型制度の制度条項を詳細に分析検討すれば、この制度が引退年齢や、他の被用者の労働供給判断に影響を与えている事実が判明する。このような影響は、この制度が強制加入型であるため発生している。貯蓄を増強するような、人々にその行動を変更させるよう誘因する強制加入型の年金制度はいずれも、「歪（ひずみ）」（distortions）を惹起するが、それは各個人が自己にとり望ましくない年金制度の効果を最小化しようと行動するためである。確定拠出型制度の有する最低給付額（minimum benefit）と貧困防止制度（poverty programmes）に対する相関関係、その高い管理運営コスト、および個人勘定制度に対する資本市場リスクや年金契約化 annuitized された場合の年金給付月額に対する金利の影響のために、確定拠出型制度は人の行動に影響を与える効果も確実に有するのである。

## 10. 公的財政に対する影響

公的年金制度に関する収入と年金給付の支給は、公的財政 (public finances) に影響を与えるが、一般的会計慣行 (common accounting practices) はこの影響を正しく記帳する点につき弱点を有する。公的年金制度の公的財政に対する影響を測定するために一般的に利用されている「単年度主義会計」 (single period accounting methods) では、公的年金制度に関する長期的財政が適切妥当であるか否かを測定することができない。「潜在的年金債務」 (implicit pension debt) に関する一般的定義は民営保険概念 (private sector insurance concepts) を借用して測定しており、このため社会保険制度に対しては誤解を惹起しやすい。年金給付額が約束されたものの、未だ財源が積み立てられていない場合に、「年金債務」 (pension debt) が発生認識される。各年度の年金制度に関する収入に「責任準備金」 (reserves) を加えた金額が年金給付の支給総額を賄うに十分であれば、公的年金制度の財政は適切妥当となる。「標準的会計基準」 (standard accounting methods) は、「最低保証年金給付額」 (guaranteed minimum benefits) のような「潜在のおよび顕在的な偶発債務」 (implicit and explicit contingent liabilities) の認識に関して困難性を有し、このため「偶発的債務」 (contingent liabilities) が相対的に重要性を有する確定拠出型公的年金制度のコストを過小評価計上 (understate) する結果となるのである。

「世界における被用者の大多数にとり最も重要な公的年金制度に関する問題は、財政方式や年金給付額算定方式ではなく、公的年金制度の適用対象となっていないという厳然たる事実にあるというのが、第1部の主要な結論」である。この問題は、主として発展途上諸国においては発生する。

第1部の第2の主要な結論は、多くの国々において「ガバナンス」 (governance) が重要な問題となっている事実である。十分制度設計された公的年金制度でさえも、ガバナンスが貧弱であれば、その目的は達成不可能となる。発展途上諸国における公的年金制度に関する問題の多くは、「貧弱なガバナンス」 (poor governance) に起因しており、その他の主要な改革の実施ではなく、「ガバナンスの改善」 (improvements in governance) によってこそこれら諸問題は解決可能である。

### Ⅲ．第2部 改 革

#### 1. 新しいバランスの模索

社会保障制度は変動する経済、人口、および社会的諸環境 (social environments) に適合する必要があるとの認識に基づき、第2部では社会保障制度に対する新しいバランスを模索するための政策的分析と重要な政策的処方箋 (major policy prescriptions) を提供する。

#### 2. 政策の規範的基盤

公的年金制度に関する指針 (guidance) は、常に規範的見解 (normative views) または政策助言者の価値観に基づき実証される。政策の規範的基盤 (normative basis) は、「公的年金給付

額はどのように構築されるべきかという価値判断（value judgements）」に関連する。年金制度の給付構造（benefit structure）に関する一般的目的は、次ぎの5つの要因から構成されと考えることができよう。

- ①その国の人口のすべての構成員に対する「普及率の向上」（extension of coverage）。
- ②その国のすべての構成員に対して、高齢期、勤労不能期間・障害期間、または家族の賃金稼取者の死亡時の「貧困に対する保護対策」（protection against poverty）。
- ③抛出处全員に対して、自発的または非自発的引退の結果喪失した給与の代替としての所得の提供
- ④この所得に関するインフレ調整と、生活水準の一般的向上に対する少なくとも一定範囲の調整。
- ⑤「引退後所得保障」（retirement income）に対する任意的な追加制度の発展に関する条件整備。

支給される年金給付額と普及率に影響を与えるこれら諸要素に加えて、考慮すべき他の諸問題がある。それは、下記の事項である。

- ①「強制的加入の原則」（principle of compulsory affiliation）
- ②男女間および国民・非国民間の「平等待遇」（equality of treatment）
- ③少なくとも一定水準までは、「保証され、かつ予測可能な給付額提供の必要性」（need to provide guaranteed and predictable benefits）
- ④被用者と雇用主の代表を「理事機構」（controlling body）に参加させることによる、「公的年金制度の民主的管理運営」（democratic management of the pension scheme）
- ⑤給付支給に関する諸条件の完全励行を保証する「国家の責任」（responsibility of the state）  
（しかし、このことは必ずしも国家が諸条件の完全励行を自ら実施する義務を負うことを意味するものではなく、その完全励行を保証すれば良い）
- ⑥高額所得被用者に対する政府の責任を制限する「給付額（および抛出处金）の上限規定」（establishment of benefit ceilings）

これら諸原則のほとんどは、ILOの制定した種々の「国際労働基準」（International Labour Standards）に規定されており、これら基準は年金給付額の最低水準も規定している。すなわち、広義に言えば、この最低水準とは、生涯所得が低い者や非抛出处期間が非常に長期間となった者に対する「保証と最低給付額」（safeguards and minima）を具備した、「抛出处期間30年で従前所得の40％の所得代替率」（a replacement rate of 40 per cent of previous earnings after 30 years of contributions）という基準に該当する。

### 3. インフォーマル分野への普及率向上

普及率向上（適用範囲拡大）（extending coverage）に関する政策的選択肢（policy options）の背後には、次のような多くの一般的熟慮検討事項（common consideration）が存在する。

①いかなる国においても、「皆普及率（全国民対象）という目標」（goal of universal coverage）に対する唯一の絶対的な解決策（only one solution）などは存在しない。

②発展途上諸国においては、フォーマル分野（formal sector）に対する社会保険制度（social insurance scheme）を、自営業者（self-employed）やインフォーマル分野（informal sector）の被用者に対する普及率向上（適用範囲拡大）策とすることは、現実的ではない。

③高水準の普及率（適用範囲）（high level of coverage）は高水準の国民的合意（high degree of consensus）に左右され、高水準の国民的合意はそれが適用対象と意図する必要性（needs）と諸条件（circumstances）に関連する公的年金制度の制度内容に左右される。

④普及率向上（適用範囲拡大）の達成は、「良好なガバナンス」（good governance）と「公的年金制度の設計内容」（scheme design）と相関関係（interdependent）にある。

政策的選択肢（policy options）には、下記の事項を含む。

①拠出金や給付額に関する重要な修正なき「適用除外集団に対する現行公的年金制度の適用の拡大」（extending existing schemes to cover excluded groups）

②「適用除外集団に対する適用を容易化」（facilitate coverage of excluded groups）するための現行公的年金制度の再構築または改造

③「適用除外集団に対する特別な公的年金制度」（special schemes for excluded groups）の設計

④「税金を財源とする全国民対象型、または特定階層対象型の公的年金制度」（introducing tax-based universal or targeted schemes）の導入

⑤「自助努力または相互保険の原則」に基づく「特別な年金制度」（special schemes based on self-help or mutual insurance principles）の開発の促進。

各々程度の差はあるが最初の3つの政策は、現行公的年金制度に対して適用を除外されている集団を適用対象化し、少なくとも若干の社会保障に関する原則（social security principles）、とくに拠出の受給要件化（contributory-based entitlement）、強制加入保険（compulsory insurability）、および遵守を励行するためのその他の関連義務（related obligations that ensure compliance）を一般的に適用することを意味する。第4番目の政策は、一般税収を財源とすることにより拠出金と給付額の関連性を打破し、高齢や低所得という偶発的事故（contingency）の立証に基づく給付額の支給を想定する。第5番目の政策は、少なくとも適用除外の若干の集団に対しては、公的年金制度（public social security scheme）の適用は非現実的であると判断し、相互扶助（mutual support）に基づく私的および集团的協約（private and group arrangements）が唯一の解決策と考えるものである。

インフォーマル分野に対する適用範囲の拡大（extending coverage to the informal sector）のためには、インフォーマル分野の被用者の需要およびその拠出能力の限界に対して制度内容をより適切妥当にするために、特別な公的年金制度の創設または特別な取り扱いの導入を必要とする。このことは、彼らに対して障害給付または遺族給付だけを支給し、引退後給付（retir-

ement income) を70歳というような相対的に高い年齢から支給開始とすることを意味する。若干の場合には、インフォーマル分野の被用者の需要に適合するために、特殊な制度が特別に設計される必要性があろう。引退後所得保障制度における適用範囲に関する立法的制限 (legislative restrictions) が、緩和される必要性もあろう。例えば、いくつかの国においては、零細企業に雇用される被用者は公的年金制度から適用を除外されているのである。

#### 4. 管理運営、ガバナンス、および法令遵守の改善

社会保障制度上の公的年金制度が直面している諸問題は、「管理運営、ガバナンス、および法令遵守の改善策」(improve management, governance and compliance) に関する。

「ガバナンス」は、被用者および雇用主を管理運営のプロセスに参加させることにより改善可能である。その参加方法は、その国の置かれている諸条件により異なるが、いくつかの事例においては、「管理運営理事会」(management board) に（被用者、雇用主、および政府の）利害関係3者を参加させることである。雇用主と被用者が社会保障制度の構造に組み込まれるように、管理運営機構は構築されることが必要不可欠である。ある場合には、「管理運営委員会」(management committee) に被用者と雇用主を参加させるという公式な関与が有益であるが、他の場合には、ロビー活動 (lobbying)、投票 (voting)、および政治的意思決定過程 (political process) に関与するようなその他の方法も有益であろう。

法令遵守問題 (maintaining compliance) には、実施政策 (enforcement policy) とメカニズム (mechanism) が必要である。この法令遵守問題は、確定給付型制度と確定拠出型制度の双方に発生する。この法令遵守問題は、政府の責任を必要不可欠とする。いくつかの確定拠出型制度においては、法令遵守が民間分野の年金契約提供者 (pension providers) の責任に委ねられている。低額被用者の少額の年金個人勘定は、高額被用者の高額の個人勘定と比較して経費負担が割高となりがちであり、このためその業者の収益にはほとんど寄与しない結果となるため、民間分野の年金契約提供者は低額被用者との契約を遵守し維持しようとする誘因を有しない場合が多く、ここに法令遵守問題が発生することとなる。

#### 5. 引退年齢に対する影響

「公的年金給付」(retirement social security pension benefits) を受給可能な最低年齢が低ければ低いほど、一定の所得代替率を維持するための財源は非常に高額となる。富裕な諸国は長期の引退期間の財源を賄うことが可能であるが、豊かになればなるほど被用者は早く引退し引退生活の長期化を強く求める傾向が強い。平均寿命の長期化にともない、引退期間 (retirement period) は長期化する傾向にある。しかし、人口の高齢化により現役被用者に比較して引退者の数が増加し、賦課型公的年金制度による年金給付支給の財政負担が非常に重くなってきた。年金給付を受給可能な最低年齢の設定に対して種々の考慮検討が必要となってきた要因の一部が、ここに存在する。

「最低引退年齢」(minimum retirement age)の引き上げ政策は、人々の引退を遅らせる結果となる場合もあり、他の場合には現実の引退年齢にはほとんど影響を与えず、その代わりに引退後の年金給付額が削減される結果ともなる。いろいろな国で最低引退年齢を引き上げた場合には、高齢被用者から、障害給付や失業給付など他の形態の給付に対する要求が強まる傾向にある。このため、全体としてのコスト節減効果を算出することが必要不可欠である。

## 6. 複数の制度と柔軟な構造の促進

「唯一の普遍的で完全な引退後所得保障制度」(one universal perfect retirement income scheme)などは、存在し得ない。経済の発展、人口の年齢構造、および政治的な要因の水準が、その国に最適な引退後所得保障制度に影響を与える。その国における経済的、人口構造的、および政治的情况が異なるにつれ、異なった引退後所得保障制度が必要不可欠となる。社会保障制度上の公的年金制度と経済的発展との間における相関関係のために、引退後所得保障制度は時代と共に変動し、また異なった制度が他の国や他の時代には非常に成功する結果ともなる。

すべての国は、その公的年金制度に関して複数の制度と柔軟な構造を創設し発展させる必要がある。高齢期の貧困を軽減し、リスクの低い引退後所得を提供するという目的を達成するためには、一般的に「複数の給付源泉」(multiple sources of benefits)が必要不可欠である。

本書は、「貧困の軽減と低リスクの引退後所得の提供」という観点から、引退後所得保障制度(retirement income scheme)の機能を重視するものである。それを達成するためには、引退後所得は所得再配分の機能を具備する必要がある、また種々の財源から提供されなければならない。財源となる種々の制度の相対的重要性は、その「投資運用収益率(rate of return)とリスクの高低」に基づく。財源となる種々の制度の管理運営が公的分野で行なわれるか、または私的分野で行なわれるかは、「個人や私的分野の責任」対「政府の役割」に関する政治哲学(political philosophies)や、「私的分野と公的分野の相対的なガバナンス能力」(the relative governance capabilities of the private and public sectors)に関する見解に左右される。

「リスク分散制度」(risk diversification)を通じたリスクの軽減に関して、先進諸国における最善の政策は、「複数柱制度」(multi-tiered system)として特徴付けることができ、それぞれの柱はリスクの高低と所得再配分機能の特徴が異なる。この複数柱制度は、「一般歳入を財源とする貧困防止型(anti-poverty)で資力調査型制度(means-tested)の基礎的第一柱」、「賦課型制度(pay-as-you-go)の第二柱」、「強制加入式確定拠出型制度の第三柱」、および「任意加入式の引退後貯蓄で非年金型制度(non-pension sources of income)の第四柱」で構成されている。この政策の本質的特徴は、柱の特定の数ではなく、引退後所得はリスク分散のために異なる種類のリスクを内包する異なった財源から調達される点にある。この政策は引退後所得保障制度における多様性の促進が望ましい事実を強調するものであるが、それは多様性こそが引退後所得保障に関するリスクの広範な分散の可能性を促進とするためである。

公的年金制度に関する普及率の低い発展途上諸国においては、最優先課題は普及率向上とすべきである。この普及率向上は、インフォーマル分野の被用者に対する特別の制度の創設か、またはほとんどの被用者が加入する国民年金制度（national programme）と高額所得被用者だけが加入義務を負うよりコスト高の年金制度の創設により達成可能となろう。貧困被用者に対してコストを低く押さえるために、基礎年金制度（basic programme）は障害年金と遺族年金だけを支給するか、または65歳とか70歳という相対的に高齢時からだけ老齢年金を支給開始とすることも可能であろう。

## 7. 改革のプロセスとその政治的管理運営

「改革プロセスの政治的側面を管理」（managing the political aspects of the reform）することは、社会保障制度上の公的年金制度を成功させるための必須の条件である。公的年金制度改革に関する国民的合意（consensus）を形成し達成するための「戦略」（strategies）が必要不可欠である。国民的合意の達成は非常に困難であるため、多くの国では、一度は改革の必要性が合意できたにもかかわらず、それを実施する改革法の制定に長期間を費やしているのが実態である。

「改革を徐々に開始し、かつ被用者に対して選択肢を用意」することは、改革に対する反対論を軽減するための戦略である。しかし、これらの戦略を活用可能な国においては、公的年金制度の財政に関する長期的計画（long-term planning）を策定することが必要であり、そうでなければ、改革の延期に追い込まれる結果となろう。

公的年金制度の改革を策定するに当たり、政府の被用者および雇用主との協議がすべての国で必要となる。政府は公的年金制度に関する諸問題について国民大衆を教育する必要性もあり、また改革のプロセスに関与する政府職員や国会議員（parliamentarians）の知識を涵養するための財政支出も必要とされよう。一旦、改革が達成されれば、どのような制度調整が必要かを評価判断するためにも、公的年金制度の「定期的再審査」（periodic review）が必要不可欠となる。

第2部の主要な結論は、異なる形態の公的年金制度が異なる国には最適であるという事実である。リスク削減のために引退後所得保障の財源を多様化し、かつ貧困軽減を目的とした所得再配分機能を有する典型的な複数の制度が望ましい。

ほとんどの先進諸国においては、リスクの低い引退後所得保障制度を提供する目的の達成のためには、主としてマクロ経済的な労働市場リスク（macroeconomic labour market risks）に影響される賦課型の要素を有する年金制度と、主として資本市場リスク（capital market risks）に影響される積立型の要素を有する年金制度の双方が必要である（両方の年金制度は共に、被用者個人が失業するというリスクに影響されるため、伝統的な確定給付型制度よりも確定拠出型制度の方が典型的により深刻な影響を受ける）。これら二つの要素は、一つまたは複数の年金制度に存在し得る。個人勘定の有する固定的経費（fixed costs）の影響のために、低額



被用者にはあまり複雑でない制度の方が望ましいであろう。

## 8. 地域的概要への序言

地域的概要の章では、全世界の公的年金制度とその関連する政策問題を検討している。この地域的概要では、世界を、アフリカ、アジア、中東アラブ諸国、ラテン・アメリカとカリビアン諸国、中東欧と中央アジア、およびOECD諸国の6地域に分割している。この世界の分割は、OECD諸国を除けば、地理的地域 (geographic region) に基づき、OECD諸国は、最も高度に発達した経済圏という統一の要素を有しているが、地理的には異なる地域に属している。例えば、日本は地理的にはアジアに属するが、OECD諸国の地域的概要の中で述べられている。

社会保障制度上の公的年金制度は、世界中で非常に異なっている。一つの地域においてさえも、非常に大きな相異の存在は、経済発展の水準、所得再配分政策に関する見解、および歴史的経験の多様性を反映したものである。このため、同一地域内において一定程度までは一般化は可能ではあるが、しかし、世界を6つの地域に分割することは、引退後所得保障制度を基盤とするものではなく、あくまでも同一地域内における類似性に基づく。

公的年金制度の多くの側面に関して、この地域的概要では、同一地域内の多様性を強調している。しかし、OECD諸国を除けば、普及率の低さがすべての地域において問題となっている。

### ①アジアおよび太平洋地域

この地域における顕著な特徴の一つは、多数の国が強制加入の公的年金制度を有していない事実である。ほとんどの諸国は以前英国の植民地であり、公的年金制度を有しない主たる理由はこれら諸国が「プロビデント・ファンド」を創設運営している事実にある。インドネシアとシンガポールはプロビデント・ファンドを通じて年金給付を支給している。プロビデント・ファンドは長期の引退期間にわたり代替所得を提供するものではないため、それが公的年金制度と同等の機能を達成するものではない。1998年までのタイのように、公的年金制度を有しない国さえいくつか存在する。英国の影響をほとんど受けなかった諸国は、ほとんどの場合、被用者を対象とした、時には自営業者さえも対象とした「社会保険型年金制度」(social insurance pension schemes) をほとんどの場合に創設している。これら諸国には、韓国、フィリピン、ヴェトナムのような種々の国が含まれる。英国の強い影響にもかかわらず、パキスタンは1970年代に「社会保険型年金制度」(social insurance pension scheme) を創設した。これはアラブ諸国の影響を反映したものであり、ほとんどのアラブ諸国は同様の制度を有している。インドもまた、社会保険型年金制度を最近創設したが、しかしこれは英国支配終了後半世紀経過後にやっと創設された制度である。この地域における各国の金融制度に対する政府規制 (government regulation) に内在する問題を主要原因の一つとして発生した最近の金融危機 (financial turmoil) に基づき、積立型公的年金制度 (funded schemes) は深刻な打撃を現在受

けている。

#### ② アフリカ

若干の国は「プロビデント・ファンズ」(provident funds)を通じて年金給付を支給しているが、最近タンザニアが実施したように、このプロビデント・ファンズを廃止し、「賦課式確定給付型公的年金制度」(defined benefit pay-as-you-go funds)に転換する潮流が現在存在する。一定の例外を除けば一般的に、アフリカ地域における引退、障害、死亡という偶発事故に対する現行の社会的保護制度(existing social protection schemes)に関する普及率(coverage)と効率性(effectiveness)は、低くかつ貧弱である。これは多数の要因に起因するが、特に政治的、経済的等の要因により制度設計からその運営に至るすべてのレベルにおける「ガバナンス」に失敗している。旧植民地宗主国により導入された引退後所得保障制度は、その国の社会的文化的情况や背景を十分考慮していないため、その影響は限定的であり、不適切である事実を証明していた。植民地からの独立以来、誤った管理運営だけではなく、不運な経済的政治的情况のために、この引退後所得保障制度の貧弱さが更に増幅されている。大部分のアフリカの公的年金制度は、効率的社会的保護(effective social protection)の提供面において失敗の状況下にあり、人口の一部を構成する少数民族に対する適用においてさえ失敗している。

#### ③ ラテン・アメリカおよびカリビアン諸国

本地域のほとんどの国では、「賦課式確定給付型公的年金制度」(defined benefit pay-as-you-go schemes)を提供している。しかし、その確定給付型制度の貧弱な機能のために、最近多くの国々が(1998年現在8か国)少なくとも「部分的に確定拠出型制度に転換」している。この制度は民間分野の年金基金管理運営企業(private sector pension fund managers)により管理運営される「完全積立型の個人勘定制度」(fully-funded individual accounts)を活用しているが、政府自身も年金基金管理運営企業(pension fund management company)を設立運営し民間企業を顧客として被用者の獲得に民間管理運営企業と競争としている国さえも存在する。給付額が拠出金とより密接に関連しているため、確定拠出型制度へ転換すれば「拠出回避」(contribution evasion)を減少させることが可能であると信じられているが、「拠出回避」は依然としてこれら諸国の重要課題として存続しており、この事実は「拠出回避」の原因がより複雑であることを示唆している。

確定給付型制度への潮流がカリビアン諸国で発生しており、これら諸国は「プロビデント・ファンド式確定拠出型公的年金制度」(provident fund defined contribution schemes)を「賦課式確定給付型制度」(defined benefit pay-as-you-go schemes)に転換しつつある。

#### ④ 中東アラブ諸国

中東のアラブ諸国は、世界で最も富裕な諸国と最も貧困な諸国の双方を包含している。この地域において出生率が高い趨勢にあり、人口高齢化は問題視されていない。ほとんどの国において、公的年金制度は相対的に若い制度である。すべての公的年金制度が、1950年以降に創設されている。すべての制度は、伝統的な「確定給付型の社会保険制度」(defined benefit

social insurance programmes) である。ほとんどの場合に、公的年金制度は労使からの拠出金を財源としており、政府が赤字部分を補填している。若干の富裕な諸国では、大変寛大な公的年金給付額を支給している。

この地域の若干の諸国では、労働力のうち外国人被用者の割合が高い。いくつかの国は社会保障制度上の公的年金制度の適用対象から外国人被用者を除外しているため、外国人被用者の取り扱い、この地域の社会保障問題の一つとなっている。

#### ⑤中東欧および中央アジア

中東欧と中央アジアの諸国は、経済体制を社会主義的計画経済 (economies from command based) から市場主義経済 (market economies) へ転換途上にある。ほとんどのこれら諸国における社会的保護制度 (social protection schemes) は、以前の計画経済 (planned economies) 制度に特有の特徴を有しており、その特徴は明示的および黙示的な諸要素から構成されていた。社会保障制度に関する明示的機構制度 (visible institutionalized system) が、年金給付 (pensions)、短期現金給付 (short-term cash benefits)、および医療給付 (health care) を提供してきた。黙示的要素は、特殊な社会主義的所得再配分機構 (special socialist income redistribution mechanism) を通じて、就労保証 (guaranteed employment)、低コスト住宅 (low-cost housing)、および手厚い補助金による基礎的商品やサービスの提供 (例えば、大家族に対する食料とサービス、教育補助、書籍、文化的な商品やサービス) などの保障を追加支給してきた。国有企業 (state enterprises) が被用者、その家族、引退者に対して提供する (現金給付、レクリエーション施設利用補助金、休暇補助金、長短期融資に対する補助金のような) 現金給付や現物給付 (cash and in-kind benefit) を提供する制度も存在した。

ほとんどの諸国は、その公的年金制度 (social security schemes) を現在再検討中であり、若干の国は確定拠出型制度を採用している。この地域における確定拠出型制度は導入されたばかりであり、その運営実績を評価するにはまだ時期尚早である。

#### ⑧OECD諸国

OECD諸国は世界で最も高齢の人口を有しているため、公的年金制度の改革を促進する要因となっている。OECD諸国は平均して、引退後所得保障給付費 (old-age retirement benefits) のためにそのGDPの10%を消費しており、これは医療給付費よりも巨額である。OECD諸国は、社会保障制度上の引退後所得保障の提供のために、主として「賦課式確定給付型制度」 (pay-as-you-go defined benefit schemes) に依存している。賦課式公的年金制度は、しばしば任意加入の積立型制度で補完されており、これはほとんどが民間分野により管理運営されている。

ほとんどのOECD諸国は、人口高齢化に直面して公的年金制度に関する財政的活力 (financial viability) を確保するために、同制度の改革を検討中である。年金給付額を削減し、かつ引退延期を被用者に奨励するために、多くの国は早期引退年齢 (early retirement age) または通常引退年齢 (normal retirement age) を引き上げる立法を既に実施済みである。所得算定期間

を長期化したり、引退者の生活費増加に対する寛容性（generosity）を削減したり、または一定の年金給付額を受給するための現役被用期間を長期化することにより、多くの国は年金給付額を既に削減している。

#### IV. 第3部 政策的結論

公的年金制度に関する広範かつ世界的展望の提供を企図した本書の本文やその添付資料を通じて、数々の主要なテーマが明白となり、更にこのテーマから更に数々の重要な一般的課題が派生するであろう。これらの課題に対する対策はかなり以前にILOで採択され、広く世界各国で批准された「国際労働基準」（International Labour Standards）に基づく。これらの基準は、何が公的年金制度の設計に関する指導理念（guiding principles）であるべきかというILOの見解に強い影響を及ぼしている。しかし、このことは、これらの基準が世界のすべての国々で遵守されているということの意味しない。多くの諸国は、主としてその経済的状況が許さないため、主要原則すべてを実施することが不可能である。他の諸国では、主として自国の経済的利益に合致しないとの認識（ほとんどの場合これは誤解に起因する）に基づき、異なった政策を採用している。さらに、他の諸国においては、その国の各種団体や集団の利害対立のために、異なった政策を採用している。本書を読了する読者は、このような政策的見解の多様性とそれに対するILOの見解を十分認識するであろう。しかし、まず最初に若干の簡潔な説明を提供することが、有益かつ重要である。

下記の主要な二つの問題が、（すべて先進諸国に関連する例外を除き）世界におけるほとんどすべての諸国における公的年金制度が直面する課題の核心に存在する。すなわち、「普及率」（coverage）と「ガバナンス」（governance）の問題である。

公的年金制度に関する「皆年金制度」（universal coverage）は、第一番目がかつ最も重要な規範の原則（normative principles）である。しかし、多くの諸国は、その「皆年金政策」を実施不可能と判断している。その理由はその国における労働力面において、田舎の自営業者（rural self-employed）、都市の自営業者（urban self-employed）、その他種々の方法でインフォーマル分野の企業に雇用されている者など「インフォーマル分野」（informal sector）が数も割合も共に非常に大きいためである。このような社会的諸集団の人々に対しては、その所得の把握や社会保障拠出金の徴収も容易ではなく、さらに一般税収を財源とする基礎年金（basic pensions）を支給すべき財源さえ、政府が有しない場合がしばしばある。そこで、公的年金制度を「任意加入制度」（participation on a voluntary basis）とすれば、他の主要指導理念の一つである「強制加入原則」（compulsory participation）に違反する結果となる。では、そこで「強制加入制度」を採用すれば、とにかく貧しくて公的年金拠出金を拠出不可能な階層の大規模な「拠出回避」（large scale evasion of contributions）を惹起することとなる。被用者が被用者数5名ないし10名未満の零細企業に雇用される場合には、政府は拠出金徴収の完全実施が非常に困難であ

り、また可能としてもその昔理運営コストが非常に高くなる事実を認識する結果となろう。

この困難な問題に対する簡単な解答は決して存在しないように思えるが、下記の二つの対策が検討に値するであろう。最も明確な対策は、年金所管官庁(pension agency)がすべての規模の企業に対して公的年金拠出金の厳格な徴収励行を強制することである。しかし、その政策を実施した場合にも、零細企業からの拠出金徴収コスト総額は、その零細企業の被用者に対して最終的に政府が支給すべき年金給付総額よりも遥かに割高な結果となろう。普及率向上による公的年金給付総額の増大は管理運営コストの増大よりも遥かに重要であり、それにより貧困層に対して政府が最終的に支給すべき「社会的扶助総額」を削減することが可能である。次の対策は、インフォーマル分野(informal sector)自体の中に設立された、貯蓄クラブ、協同組合(cooperatives)、その他のインフォーマル団体などの機関に依存する方法であり、これらの機関にインフォーマル分野自身の「引退後貧窮救済制度」(retirement anti-poverty protection schemes)を創設させ補助する対策である。この対策では、「引退後貧窮救済制度」の制度設計がとくに重要である。これらの制度は、自治組織であるべきである。これらの制度は、任意加入が良からう。これらの制度は、狭義の引退後所得保障のみならず、医療ケア、失業対策、家族給付対策(family needs)、食料不足対策(food shortages)、穀類不作対策(crop failures)、教育、および事業支援対策などの広範な「社会的な不慮の事故」(social contingencies)に対する対応策とするのが良からう。これらの制度は、「引退後対策個人引退貯蓄勘定」(individual retirement savings accounts)を基盤に運営される必要があり、このため大規模年金制度(large-scale pension schemes)の「規模の利益」を享受することは不可能であろう。しかし、これらの制度は、これが存在しなければ保護対象から除外される非常に多くの国民に対して一定水準の保護救済を提供可能となろう。この問題は「国際労働基準」(International Labour Standards)で確認されているが、これら諸基準は当初(「102号条約」(Convention No. 102)として)「皆年金制度」(universal coverage)ほどは受け入れられていなかったが、その後普及率規制は充実されてきた。しかし、とくにアフリカ諸国などの多くの国々では、これらの要求基準を承諾することは非常に困難であり、この問題が解決されるには未だ前途遼遠である。

発展途上諸国における公的年金制度に関するその他の重要な問題は、「ガバナンス問題」である。多数の公的年金制度またはその受給権者は財政的に困難な状況下にあるが、それは公的年金制度に関するすべての財源の「徴収面」、責任準備金の有利な「投資面」、または年金給付の迅速かつ満額の「支給面」に関する「無能力」(inability)という単純な理由に基づく。管理運営コスト(administrative costs)は、著しく高くなろう。いくつかの国の事例においても、このような難事はすべて政府の責任に起因しており、政府は公的年金制度の責任準備金を他の目的に「横領」(usurp)したり、投資運用元利合計を国庫に効果的に還元すべきであるにもかかわらず、「極端に低い運用利回りや実質投資運用収益率がマイナスの国債」に年金資金を投資するような財政上の制約条件を課している。しかし、公的年金拠出金の徴収不足や、その結果の年金給付額の支給不能は、公的年金制度に関する管理運営能力(management and

administration) の全般的不足や、雇用主とその被用者による大規模な「拠出回避」(contribution evasion) にも起因するであろう。政府の年金管理運営機構 (pension agency) の職員は人数が非常に多すぎ、給与が高すぎ、しかも必要な技能と訓練を欠いている。監査 (auditing) や監督手法 (technique) は非常に貧弱である。その改善策は、あらゆる分野における年金管理運営機構の業務実態の改善にあると思われる。しかし、この改善過程は前途遼遠であり、その国の「公私両面におけるガバナンス」(governance, both and private) 面や、年金管理運営機構側の広範な自立性 (autonomy) 面における全面的改善が必要であろう。いくつかの国においては、その改善に対する困難性は、基本的な「年金数理的不均衡」(fundamental actuarial imbalances) に起因しており、徴収可能拠出金額に対応した支給可能年金給付額を政府は非常に過大に国民に約束しており、しかも不足拠出金額の増額、年金給付額の減額、または一般歳入からの不足額補填を実施しようとはしないのである。さらに、年金給付を受給して引退可能な引退年齢 (retirement age) を非現実的に低く設定している。このような場合には、「ガバナンス問題」(problem of governance) は、政治的問題に転化しているのである。

「普及率」と「ガバナンス」という重要な二つの課題において、世界の大部分の国々における公的年金制度問題に対する解答は、けっして容易でも簡単でもない。究極的には、その解答の大部分をその国の経済成長、労働力のフォーマル分野への大規模移転、および「政治的ガバナンス」(political governance) や「コーポレート・ガバナンス」(corporate governance) の大いなる成熟に待たざるを得ないであろう。その達成のためには、すべての場合に非常に時間がかかるであろう。現時点において、多くの発展途上諸国の公的年金制度のみならず全般的社会保障制度は、百年前の先進諸国の状況にある。しかしさらに、とくに先進諸国に関連する重要な諸問題も存在し、その解決には詳細な分析が必要不可欠である。これらは、人口構造の更なる高齢化予測や、「賦課型公的年金制度」(pay-as-you-go public social security schemes) から「個人勘定制度」と民間分野機関 (private sector agencies) の管理運営にも基づく「完全積立式確定拠出型構造の公的年金制度」(fully funded, defined contribution structures, based on individual accounts and possibly managed by private sector agencies) に転換すべきか否かということに関連する諸問題である。

既に良く知られているように、発展したOECD諸国の人口構造は、出生率の低下と平均寿命の双方に基づき、来るべき数十年にわたり劇的に高齢化する見込みである。その結果、引退高齢者に移転されるべき国民所得総額 (total national income) の比率は、引退高齢者の相対的所得が維持され実質引退年齢が不変と仮定すれば、ほとんど比例配分的 (pro rate) に増加せざるを得ないであろう。OECD諸国は、その国民所得の約10%を全人口の18%を占める60歳超人口に現在分配している。しかし、2030年までに、60歳超人口の比率は31%まで増加するため、給付支出総額も相対的に増加せざるを得ないであろう。とくに医療保障 (health care)、社会的扶助 (social assistance)、および失業給付などのその他の社会保障制度関連拠出金と合算されて、これら公的支出財政を賄うべき拠出金率は、非常に高くなり、政治的に受容不可能

(politically unacceptable) となると推計されている。同様に、公的年金制度に関する社会的基盤 (social basis) が、高齢人口を支援する必要性とは全く別の視点から、問題視されている。引退高齢者に対する国民所得の公的移管 (public transfers) は、あまりにも寛大であり、その結果 (高齢者の労働力率 (participation rates) を低下させ、さらに国民貯蓄率 (national savings rate) を低下させて) 労働市場や資本市場を歪曲しており、究極的にGDPの水準と成長を阻害していると考えられている。高齢化とあまりにも高額な公的負担というこの前記二つの問題に対する広く提案されている一つの解答は、「賦課型公的年金制度」(public pay-as-you-go social security pension schemes) を民間分野の年金基金 (private sector pension funds) が管理運営可能な「確定拠出型年金制度」(defined contribution one) に転換することである。「公的年金制度の事前積立型への転換」は、人口高齢化にともない予想される賦課型拠出金率 (pay-as-you-go contribution rates) の高騰を未然に防止し、高齢者による労働力率を改善向上し、国民貯蓄 (national savings) を増大し、国家の競争力 (national competitiveness) を改善させ、政府の財政負担 (financial obligations) を軽減し、さらに拠出金と年金給付額間のより密接な相関関係を広範に確立すると主張されている。このような制度は、強制加入とされ、また一般歳入から財源を調達する「貧困回避型最低年金制度」(anti-poverty pension) により補完される必要があろう。この年金制度自体は、引退時点で受給する累積一時金を財源とする年金数理的に計算された年金制度として設計される必要があろう。このような提案の分析や現行制度とその提案内容の比較検討は、非常に複雑である。読者は、この分析的詳細を説明した関連の章を参照されたい。しかし、「確定拠出型年金制度」の導入に関連して、次の重要な2点が指摘されなければならない。

第一に、このような「確定拠出型年金制度」の有効性に対する認識のいくつかは、現実的にもまた分析的にも誤り (analytically wrong) である。年金給付額が相対的に勤労所得水準まで減額され、または実質引退年齢 (actual age of retirement) が大幅に引き上げられなければ、「確定拠出型年金制度」は、高齢人口を支援する (広く国民経済面 (national economy) および人口 (population) 面における) 負担をけっして軽減しないであろう。しかし、この二つの変更は、賦課型の現行公的年金制度においても十分達成可能である。その理由を、率直に述べよう。引退者の生活水準は、その富の移転 (transfer) が公的メカニズム (public mechanism) を通じて行なわれようと、または金融市場ベースの貯蓄 (market-based savings) を通じて行なわれようと、現役被用者の実質所得 (real incomes) からのみ提供され維持され得るのである。前者の場合には、拠出金率は高くならざるを得ない。後者の場合には、年金受給者 (pensioners) の累積された金融資産は、年金受給者に生活に消費すべき金銭を提供するために、拠出者に対して売却されなければならない。いずれの場合においても、(拠出金と強制的貯蓄という) 関係する金銭の総額 (amounts of money involved) は等価である。両者は共に、現役人口 (active population) に対する年金受給者の比率という相関関係の中で対応されなければならない。

さらに重要なことには、「強制的引退貯蓄制度 (MRS)」(mandatory retirement savings

scheme) の導入は、公的年金制度に関する確立された規範の原則 (normative principles) のいくつかと矛盾するという事実である。多くの事例が存在する。

まず第一に、「国際労働基準」(International Labour Standards) の最も重要な基本原則の一つは、「被用者の引退後所得は予測可能 (predictable) であり、かつ支給が保証 (guaranteed) されなければならない」ということである。しかし、「確定拠出型年金制度はこの原則を達成不可能」である。引退時点で受給する「累積一時金」(lump sum accumulated at retirement) は、同制度に対する全拠出期間における平均的 (金融市場) 収益率 (interest accumulated) に基づく投資運用収益に左右される。これは、非常に不安定であり、研究結果のシュミレーションによれば、40年間にわたる金利と賃金上昇率 (interest and wage rates) に左右されるため、「累積一時金額には30%以上の変動幅が存在」する。さらに、「現実の引退時点の金利」(interest rate) が、累積一時金で購入可能な年金契約 (annuity) の経済価値に対する非常に強い影響を与える。現実引退する、または現実に年金契約購入を交渉する時点における金利 (interest rates) が高いか低いかにより、将来受給する年金給付額に非常に大きな格差が発生する結果となる。

「引退後所得の保証問題」よりは恐らく重要性が低い、その他の諸原則も関連してくる。一つは、物価水準に対する「年金給付額の完全インデックス化」(indexing benefits to prices) と、賃金上昇率に対する「年金給付額の少なくとも若干のインデックス化」に関する問題である。この問題を達成するために、年金給付額を支給する機関は、その給付率 (benefit rates) を確定するために、いくつかの形態のインデックス・ボンドに投資したり、または予想収益率 (expected real rates) に基づく年金給付額を算定するための独自の「インデックス (指数)」を提供しなければならない。その他に、「国家の責任問題」(question of the responsibility of the State) がある。確定拠出型年金制度が民間機関 (private agencies) により管理運営される場合、これらの民間機関は国家により注意深く規制され、監視 (monitored) されなければならない。

最後に、拠出者と年金受給者は年金制度の管理運営に対して発言力を有しなければならないという、「民主的管理運営」(democratic management) の問題がある。これは、「民間管理運営型の積立型年金制度」(privately-managed funded schemes) の下においては、困難な課題である。しかし、民主的管理運営の問題は、「制度に関する明確な選択権」(transparent choice of scheme) を被用者に与え、ある制度から他の制度へ資産の損失なく転換する権利を被用者に付与することにより、代替可能であろう。

「規範的な諸原則」、「拠出金と給付額間により密接な相関関係を促進させる要請」、および「リスクを拠出者と受給者間により公平に分配する要請」との間の矛盾を回避する対策として、「代替的な二つの年金政策」が現在提案されている。

「第一の年金政策」は、引退後所得の財源を幅広く種々な異なる財源から調達する方法である。このような政策の一つは、次のような種々の柱から構成される。



- ①「基礎的貧困防止の第一柱」(bottom anti-poverty tier) — 資力調査 (means tested) 型で一般歳入を財源とする、全く他の所得を有しない高齢者に対する所得支援 (income support) を提供する制度。
- ②「賦課式確定給付型の第二柱」(second pay-as-you-go defined benefit tier) — 強制加入で公的管理運営型 (publicly managed) の、拠出者全員に対して完全にインデックス化 (fully indexed) された、(生涯平均所得 (lifetime average earnings) の40—50%程度の) 適度の所得代替率 (moderate replacement rate) を提供する制度。
- ③「確定拠出型の第三柱」 — 積立上限水準まで強制加入型で、民間年金機関 (private pension agencies) が管理運営することが可能な、「年金形態」(annuity) で引退後所得を保障する制度。
- ④「確定拠出型の第四柱」 — 積立上限規制もない任意加入型で、民間年金機関が管理運営可能な制度。

このような構造は、年金制度に内在するリスク (確定給付型制度の公的管理運営に関連するリスクと、確定拠出型制度に関連する市場ベースのリスクの双方) を分散する長所を有していると同時に、所得階層中位に属する非常に大多数の被用者に対して基礎的な引退後所得の保証 (basic guaranteed retirement income) を提供するであろう。

「第二の代替案」は、「観念的確定拠出型制度」(NBC) である。この制度の構造は、確定拠出型制度 (DC) に非常に類似している。「観念的勘定」(notional account) は、拠出金により現役時代に累積され、観念的金利 (notional interest) がこれに対して付与され、引退時に年金契約 (annuity) の形態で年金に転換可能である。主要な相異は、適用される金利 (interest rate) が、市場金利 (market rate of interest) ではなく、GDP成長率または賃金上昇率 (rate of growth of wages) のような他の形態の指標 (indicators) である。この「観念的確定拠出型制度」(NBC) は、強制加入型であり、かつ国家により管理運営されることを要する。この金利とそれが適用される累積残高 (capital sums) は、共に「観念的なもの」(notional ones) であり、年金受給権は個人拠出金に基づき付与されるが、しかし実態的には「現実の金銭」(real money) に相当する「個人勘定」(accounts) が存在するのではない。この制度は、拠出金と受給額との間により直接的な関連性を提供するものである。しかし、引退時における「長寿リスク」(risk of increasing of longevity) は、その時点の年金受給者の平均余命 (expected lifetime) に基づき年金給付金額が算定されるため、拠出者／受給者自身 (contributors / beneficiaries) が負担することとなろう。経済成長や、出生率変動に基づく人口リスクのような他のリスクは、拠出者により負担され、同制度の発展にともない、拠出率の調整が必要となろう。その生涯所得 (lifetime earnings) が高齢期における基礎的な貧窮防止所得 (basic, anti-poverty income) を提供するには不十分な高齢者に対しては、「高齢期の所得保障の基礎的柱」(bottom tier of income protection) が提供される必要がある。

しかし、年金制度の将来像は、急速に発展しつつある。「あらゆる環境に適用可能な単一の年金制度」などは存在するはずがなく、「最適の年金制度とは何かという問題」は、他のもろもろ

の要素，とくに「何処に最適のバランスが存在するか」を決定する「皆年金制度」(universal coverage)と「良好なガバナンス」(good governance)」を提供する必要性に対する分析検討のうえで打開されなければならない。

以上

The original edition of this work was published by the International Labour Office, Geneva, under the title *Social security pensions.*

*Development and reform. Executive Summary.*

Copyright © International Labour Organization 2000

Japanese translation and adaptation copyright © 2000 [*insert as appropriate*]

Reproduced by permission.